

**IPBA** INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Instituto de Planejamento - IPLAN

Texto para Discussão  
nº 1

O GATT E A POLÍTICA COMERCIAL BRA  
SILEIRA

Renato Baumann\*

Brasília, agosto de 1988

\*Do IPEA e Universidade de Brasília.

O IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social, é uma fundação vinculada à SEPLAN, composta pelo Instituto de Planejamento (IPLAN), Instituto de Pesquisas (INPES), Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC) e Instituto de Programação e Orçamento (INOR).

Ministro-Chefe da SEPLAN: João Batista de Abreu  
Presidente do IPEA: Ricardo Luís Santiago  
Superintendente do IPLAN: Flávio Rabelo Versiani  
Superintendentes-Adjuntos do IPLAN: Joaquim Pinto de Andrade e  
Solon Magalhães Vianna

Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento: Guilherme Costa Delgado  
Coordenadoria de Educação e Cultura: Divonzir Arthur Gusso  
Coordenadoria de Emprego e Salários: Ricardo Roberto de Araújo Lima  
Coordenadoria de Desenvolvimento Regional: Aureo Miranda  
Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente: Edgar Bastos  
Coordenadoria de Indústria e Tecnologia: Francisco Almeida Biató  
Coordenadoria de Minas e Energia: José Cechin  
Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico: João do Carmo Oliveira  
Coordenadoria de Saúde e Previdência Social: Maria Emília Rocha Mello de Azevedo  
Coordenadoria de Setor Externo: Renato Coelho Baumann das Neves  
Coordenadoria de Transportes e Comunicações: Sérgio de Azevedo Marques

Comitê Editorial do IPLAN:

- . Flávio Rabelo Versiani - Presidente
- . Ana Amélia Camarano
- . Eduardo Felipe Ohana
- . Joaquim Pinto de Andrade
- . Lélcio Rodrigues
- . Manuel José Forero Gonzales
- . Renato Coelho Baumann das Neves

Tiragem: .150. exemplares

Este trabalho é de responsabilidade do(s) autor(es). As opiniões nele contidas não representam necessariamente o ponto de vista do IPLAN, ou da SEPLAN.

## SUMÁRIO

1. Introdução	03
2. Brasil e o GATT: Temas para uma Agenda	04
3. Brasil no GATT: lidando com o Protecionismo	10
4. As Regras do GATT e os Subsídios Existentes: Considerações Gerais	21
Referências Bibliográficas	
Publicações do IPLAN.	

## RESUMO

A Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais no âmbito do GATT, iniciada em janeiro de 1987, é um processo complexo, por envolver uma diversidade sem precedentes de temas, e por ocorrer num momento de retomada do espírito protecionista. Mesclam-se interesses no comércio de bens com pressões para negociações nas áreas de serviços, de fluxos financeiros e de redefinição do arcabouço institucional a nível internacional.

É esperado que o Brasil tenha, nesta Rodada, atuação mais intensa do que em oportunidades anteriores, o que suscita uma série de questões.

Neste estudo nos concentramos na discussão de alguns aspectos relacionados às negociações sobre comércio de bens, procurando identificar tendências gerais de uma provável postura brasileira nessas negociações.

É feita uma resenha dos aspectos mais polêmicos do texto de constituição, bem como uma revisão da experiência brasileira recente em termos de disputas sobre produtos específicos, em comparação com as mudanças recentes na política brasileira de comércio exterior.

## O GATT E A POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA

### 1. INTRODUÇÃO

Negociações multilaterais são sempre um assunto complexo. Diferentes países têm interesses distintos e as dificuldades surgem, desde o início, na própria definição dos itens a serem negociados.

A Rodada Uruguai<sup>1</sup> não foge a essa regra. Há mesmo quem sustente que as negociações nesta Rodada serão mais complicadas do que em Rodadas anteriores, em função da retomada do espírito protecionista nos últimos anos, da crescente sensibilidade dos fluxos e das políticas comerciais às medidas de políticas macroeconômicas adotadas pelos diversos países, bem como dos esforços para incluir novos temas na agenda de discussões.

No que se refere à participação do Brasil, é esperado um envolvimento mais intenso e decisivo do que em Rodadas anteriores. Essa expectativa é explicada, do lado econômico, pelo maior grau de exposição a barreiras protecionistas a que estão sujeitos os produtos brasileiros, em razão mesmo de sua maior participação no mercado internacional. Do lado diplomático, as expectativas decorrem do papel que o Brasil tem desempenhado na apresentação e defesa de propostas de interesse dos países em desenvolvimento.

Mesmo no contexto reduzido de negociações relacionadas com o comércio de bens, não seria possível discutir em um único trabalho, de dimensões limitadas, todos os pontos relevantes envolvidos. O objetivo deste estudo é, então, simplesmente procurar identificar tendências gerais de uma provável postura brasileira nas negociações multilaterais.

A partir de uma breve discussão de alguns aspectos relevantes do texto de constituição do GATT, bem como dos procedimentos adotados nos casos de disputa entre as partes contratantes, apresenta-se uma resenha dos acordos específicos de que o Brasil é signatário, e da maneira como esses temas foram considerados na Declaração Ministerial que deu origem à Rodada Uruguai.

Essa primeira parte complementa-se com uma revisão da experiência brasileira em termos de disputas em torno de produtos específicos, com uma avaliação dos principais indicadores de barreiras comerciais impostas às exportações brasileiras e com uma análise das mudanças recentes na política brasileira de comércio exterior.

<sup>1</sup>Por Rodada Uruguai entende-se o conjunto de negociações multilaterais entre os países-membros do GATT. É assim designada porque a Declaração Ministerial que definiu os temas a serem negociados foi assinada em Punta Del Este, em 1982.

## 2. BRASIL E O GATT: TEMAS PARA UMA AGENDA

As origens do GATT remontam a 1946, quando o Congresso norte-americano deu poderes ao governo daquele país para negociar reduções tarifárias. Esse tipo de autorização é normalmente concedido por prazo limitado. E, em vista disso, técnicos do governo pressionaram os demais países para negociarem um conjunto de normas preliminares de regulamentação dos fluxos de comércio, que seriam incorporadas num Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. Este Acordo, assinado sob a forma de protocolo provisório em 1947, serviria de base para a conferência sobre comércio e desenvolvimento que se realizaria no ano seguinte, em Havana, promovida pelas Nações Unidas.

Entretanto, o Congresso norte-americano não ratificou a criação de uma Organização para o Comércio Internacional, uma das decisões da referida conferência. Como consequência, o que era um protocolo provisório tornou-se permanente, e acabou por constituir a principal instituição regulamentadora das relações comerciais internacionais.

Esse nascimento imprevisto deu origem à principal característica do GATT: à exceção dos princípios explícitos no Acordo de 1947, faltam-lhe regras fixas, crescentemente demandadas, na medida em que evoluiu para se tornar um fórum de negociações entre países membros. Esta função tem sido desempenhada por periódicas Rodadas de negociações comerciais multilaterais, bem como pela previsão de mecanismos permanentes de consulta, debate e solução de conflitos em torno de políticas comerciais.

Não obstante suas quatro décadas de existência, o Acordo é ainda essencialmente provisório: jamais foi ratificado por seus signatários e sua adoção se dá através de um protocolo que permite que a legislação comercial interna dos signatários tenha de fato preponderância sobre as regras do GATT (Protocolo de Aplicação Provisória).

O principal objetivo do GATT é a liberalização progressiva do comércio mundial, e o que se pretende é que essa meta seja atendida através da obediência a dois princípios básicos: o de não-discriminação entre signatários e o de reciprocidade.

Esses princípios levam inevitavelmente a um problema crucial. Partem do suposto de que os países participantes são iguais entre si - embora se possa argumentar que um tratamento não-diferenciado entre parceiros desiguais leva, por si só, a um agravamento das desigualdades - quando se sabe que o GATT é formado, desde o início, por parceiros com potenciais, econômico, político, e portanto comercial, distintos<sup>2</sup>. Na ausência de um mecanismo institucional que compense essas

<sup>2</sup>Um dos primeiros exemplos dessas condições desiguais foi a adoção, pelo governo norte-americano, já em 1955, de políticas restritivas para a importação de produtos agrícolas, e a pressão que exerceu para a aprovação dessas medidas no GATT. Mais recentemente, a Política Agrícola Comum da Comunidade Econômica Europeia é um exemplo flagrante de uma situação especial que subsiste mesmo sem aparato nas normas originais do GATT.

diferenças, os parceiros mais fracos têm em geral se beneficiado menos do processo de liberalização do comércio do que se supunha e se esperava originalmente.

As concessões comerciais têm lugar no GATT através de negociações multilaterais periódicas ou negociações bilaterais. Pode-se dizer que, de 1948 ao início da década de 70, essas negociações estiveram centradas em concessões tarifárias. Os países em desenvolvimento não foram particularmente forçados a fazer grandes concessões, ao mesmo tempo em que se beneficiaram das cláusulas multilaterais.

A Rodada Tóquio (1973/79) estabeleceu um novo enfoque, ao incluir negociações sobre medidas de política que afetam o comércio, além das alíquotas de imposto de importações. Essa Rodada ocorreu num período em que o sistema monetário internacional foi afetado pelas medidas adotadas pelo governo norte-americano, em que as consequências da crise de petróleo eram sentidas em todas as partes do mundo e em que os fluxos de comércio apresentaram participação crescente das exportações de produtos provenientes dos países recém-industrializados. Esses fatos novos, direta ou indiretamente, levaram à adoção generalizada de medidas protecionistas e, pela primeira vez, as negociações multilaterais passaram a incluir barreiras não-tarifárias.

Como resultado, diversos códigos foram negociados e assinados por um número comparativamente pequeno de países membros, mas que representam, no conjunto, a maior parte dos fluxos de comércio internacionais.

Esses códigos minaram o conceito básico da não-discriminação entre os membros do GATT, uma vez que apenas aqueles países que assinaram cada código são sujeitos às penalidades estabelecidas e apenas eles podem se beneficiar de suas cláusulas.

Antes de prosseguir com a análise das limitações das regras do GATT, é importante considerar o papel desempenhado pelo Brasil.

Diversos observadores têm enfatizado o fato de o Brasil ser um dos dez países em desenvolvimento que - juntamente com treze industrializados - formaram o conjunto dos primeiros signatários do GATT em 1947. Este aspecto é particularmente notável porque, a essa época, nem o volume de comércio externo nem a composição das exportações brasileiras pareciam justificar a submissão às práticas comerciais restritas implícitas nas regras do GATT.

A posição brasileira tem combinado um perfil discreto nas negociações tarifárias - a despeito de algumas concessões bilaterais, sobretudo com os Estados Unidos -, com um papel de liderança na demanda por definições mais precisas, no âmbito do GATT, quanto ao tratamento diferenciado de que são objeto os países em desenvolvimento<sup>3</sup>.

Em parte como resultado dessa postura relativamente "independente", o Brasil assinou apenas cinco dos nove códigos aprovados na Rodada Tóquio: os Códigos de Subsídios e Direitos Compensatórios, de Anti-dumping, de Barreiras Técnicas ao Comércio, de Valor Aduaneiro e o Acordo sobre Produtos de Carne Bovina<sup>4</sup>.

O Governo brasileiro tem enfatizado sistematicamente a necessidade de fortalecer o GATT enquanto instituição, o que significa não apenas a reformulação das regras de comércio, mas também sua adoção na prática. Parece indiscutível, para diversos observadores, que o processo de solução de disputas no âmbito do GATT deve ser modificado para que a própria instituição permaneça viável. Nesse sentido, os negociadores brasileiros têm manifestado freqüentemente seu desapontamento pela falta de compromissos mais precisos das partes contratantes com relação à adoção de salvaguardas e ao tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento, bem como pela falta de definição exata das penalidades a serem impostas nos casos de adoção de barreiras não-tarifárias, pela inexistência de um conceito claro do que constitui dano ao mercado interno, e pelo tratamento tradicionalmente desigual dado aos produtos agrícolas nas negociações comerciais.

A análise de uma provável postura dos negociadores brasileiros na Rodada Uruguaí deve ser feita tendo em vista essas experiências passadas.

Parece útil, para fins analíticos, dividir os temas de negociação entre aperfeiçoamento das normas, regras e procedimentos, de um lado, e medidas de liberalização do comércio (i.e. melhoria das condições de acesso a mercados), de outro.

<sup>3</sup>Em decorrência de propostas de iniciativa do Brasil, quatro documentos foram aprovados pelo GATT em 1981, referentes à adoção de salvaguardas por países em desenvolvimento, a políticas comerciais relacionadas com balanço de pagamentos, ao tratamento diferenciado a ser dado a países em desenvolvimento, e a um acordo sobre procedimentos de consulta e fiscalização mútua. Foi igualmente iniciativa brasileira a decisão de 1979, no âmbito da Rodada Tóquio, que permite a qualquer país conceder tratamento preferencial às importações provenientes dos países em desenvolvimento, sem autorização específica por parte dos outros membros do GATT (ver Maciel, 1986).

<sup>4</sup>O Brasil não assinou os códigos sobre Compras Governamentais, sobre Procedimentos para Licenciamento de Importações, sobre Produtos Lácteos e o relativo a Aeronaves Civis (ver Barros, 1986).



O Brasil e outros países em desenvolvimento manifestaram diversas vezes apreensão quanto a vários aspectos jurídicos da legislação do GATT e aos procedimentos adotados para impor sanções no caso de desrespeito às regras originais do Acordo Geral.

Entretanto, as desigualdades entre as partes contratantes referidas acima têm levado à imposição de acordos que claramente não estão no espírito dos princípios básicos do Acordo original. Entre eles, o Acordo Multifibras<sup>5</sup> (discriminador em sua essência, e que pode vir a afetar as negociações sobre produtos têxteis e artigos de vestuário), a prática generalizada de "acordos de restrição voluntária" e de ações de emergência na importação de produtos específicos (mecanismos claramente bilaterais e não necessariamente "voluntários"), e o conjunto variado de barreiras às importações, adotadas em função da falta de uma definição precisa do que constitui "dano ao mercado interno".

Dadas essas preocupações, é razoável esperar que os negociadores brasileiros tendam a apoiar as discussões de redefinição, em termos mais precisos, dos seguintes artigos do Acordo Geral:

a) Artigo I (cláusula de não-discriminação) - a tendência nos últimos anos tem sido ignorar a regra de Nação Mais favorecida (NMF), com a criação de diversas medidas supostamente ajustadas a essa regra, mas contrárias ao espírito do GATT (tais como as restrições voluntárias às exportações, o Acordo Multifibras, o Sistema Geral de Preferências, a criação de Uniões Aduaneiras e outras). É possível que a freqüente ocorrência de desvios das normas atuais indique necessidade de modificação no princípio de NMF. Não se discute, porém, que a situação é hoje simplesmente inconsistente.

b) Artigo VI e XVI (que constituem a base para os Códigos Anti-dumping e de Subsídios) - nem o GATT nem os Códigos contêm uma definição precisa de subsídio ou provisões suficientes para os casos de danos. A lógica do enfoque do GATT e dos Códigos é que, uma vez identificadas as condições em que um dado país pode afetar os fluxos de comércio, seus parceiros comerciais podem impor medidas compensatórias. Revisões periódicas dos Códigos e das práticas de medidas compensatórias levariam a uma padronização dos subsídios e a contrapartidas compensatórias. No entanto, dada a inexistência de um mecanismo internacional formal para impor a adoção de medidas específicas, bem como de conceitos precisos, em lugar de um movimento na direção de um consenso quanto ao que constitui de fato um subsídio indesejado, a solução de disputas tem servido sobretudo para realçar as diferenças entre as

<sup>5</sup>-----  
<sup>5</sup>Acordo formal entre países produtores e consumidores de produtos têxteis e vestuário, envolvendo aproximadamente metade do valor global do comércio mundial desses produtos.

partes contratantes. O que parece requerer um código de salvaguardas para regular os instrumentos pelos quais os países membros podem limitar legalmente suas importações<sup>6</sup>.

c) Artigos VII, VIII, IX e X (Acordos sobre Valoração Aduaneira, Procedimentos para Licenciamento de Importações e Barreiras Técnicas ao Comércio) - estes artigos compreendem essencialmente as ferramentas básicas para a imposição de barreiras não-tarifárias. As partes contratantes concordam em evitar causar dano ou prejuízo significativo aos seus parceiros, mas, novamente aqui, a falta de conceitos precisos permite um largo espectro de interpretações diferentes e, portanto, liberdade para ações danosas.

d) Artigo XIX (proteção de emergência no caso de elevação súbita e pronunciada das importações de um produto específico) - esta tem sido a principal válvula de escape do GATT, possibilitando a imposição de restrições às importações sempre que se puder alegar dano a uma indústria do país importador, embora jamais tenha sido especificado de maneira clara o que se entende por dano significativo.

e) Artigo XV (prevê cooperação entre o GATT e o FMI) - alguma forma de cooperação mais próxima entre os organismos internacionais faz-se cada vez mais necessária. Isto é verdadeiro tanto na perspectiva dos fluxos de comércio - para evitar pressões conflitantes sobre os países em desenvolvimento, tornar clara a necessidade de alinhamento entre as principais moedas e explicitar a importância desse alinhamento para a liberalização do comércio -, quanto (dados os termos da Declaração Ministerial que deu origem à Rodada Uruguai) para garantir cooperação na implementação das novas regras comerciais de serviços.

Diversos outros pontos, além desses, têm sido questionados por negociadores brasileiros nas discussões da agenda para a Rodada Uruguai. No que se refere às negociações sobre comércio de bens<sup>7</sup>, tem havido preocupação, por parte do conjunto dos países em desenvolvimento, com os compromissos dos países contratantes durante o período de negociações - especificamente a manutenção (standstill) e o desmantelamento (rollback) de medidas protecionistas existentes no início da nova Rodada -, e com a organização das negociações relativas a produtos agrícolas, têxteis, produtos tropicais e outros com elevado componente de

<sup>6</sup> Algumas evidências e uma interessante discussão do ponto de vista "ortodoxo" quanto à adoção de medidas compensatórias são apresentadas em Finger/Nogués (1986).

<sup>7</sup> O Brasil e outros países em desenvolvimento apresentaram posições firmes sobre outros itens da agenda (comércio de serviços e regulamentação de questões como propriedade intelectual e investimento relacionados ao comércio) que não são considerados neste trabalho.

recursos naturais (uma vez que constituem tópicos específicos, deveriam ser tratados pelos mesmos grupos negociadores de produtos manufaturados?). Estes temas permanecem em aberto, pendentes de definição por parte do Grupo Negociador de Bens, estabelecido pela Declaração Ministerial que deu origem à Rodada Uruguai.

Esses são alguns dos principais assuntos relacionados com a definição da estratégia negociadora para a próxima Rodada<sup>8</sup>.

No que se refere às medidas de liberalização comercial (maior acesso aos mercados), para que se possa proceder a especulações quanto à postura brasileira é preciso rever a experiência recente do Brasil no GATT.

<sup>8</sup>-----  
A eles poderia ser acrescentada a necessidade de melhorar as regras e procedimentos para o comércio entre economias de mercado e países socialistas.

### 3. BRASIL NO GATT: LIDANDO COM O PROTECIONISMO

A maior parte dos analistas tende a concordar em que uma revisão dos Códigos de Subsídios e de Medidas Compensatórias deve ocupar lugar de destaque na agenda da nova Rodada. Já as análises do Código Anti-dumping congregam posições neutras, ou mesmo favoráveis, considerando-o um instrumento eficiente.

Essa assimetria e o processo de solução de disputas no GATT são importantes para o entendimento dos casos de ações movidas contra o Brasil no período recente.

Como foi dito acima, não há, no âmbito do GATT, mecanismo processual para forçar a adoção de medidas específicas. O que existe resume-se basicamente à promoção de soluções mutuamente satisfatórias.

O primeiro passo é a chamada Consulta. Por este processo um país signatário consulta outro, sempre que existam razões para supor que este outro esteja concedendo subsídios. Se uma solução não é obtida dentro de um número específico de dias, qualquer das partes pode remeter a questão para o conjunto dos países signatários do Código (que compõem o chamado Comitê). Se nenhuma solução é obtida em trinta dias, qualquer um dos signatários envolvidos pode requerer a constituição de um Painel (grupo de 3 a 5 especialistas no assunto, de nacionalidades diferentes das dos países envolvidos). Se ainda assim não se obtém um acordo, o Painel pode submeter os resultados de suas análises ao Comitê, que poderá fazer recomendações e eventualmente autorizar a adoção de medidas compensatórias. É importante ressaltar, contudo, que nem o Painel nem o Comitê têm qualquer poder formal para impingir a adoção das medidas compensatórias.

Como ilustração dessa ausência de poder legal do Comitê, encontram-se as reclamações apresentadas pelo Brasil em 1978 contra a política de subsídios às exportações de açúcar adotada pela Comunidade Econômica Européia (CEE). Um Painel foi constituído e, no seu relatório de dezembro de 1980, ficou acordado que não apenas existia efetivamente um componente de subsídio na política açucareira da CEE, mas essa política estava de fato contribuindo para deprimir os preços do produto no mercado internacional. Como a CEE apresentasse resistência em alterá-la, o Diretor-Geral do GATT criou um grupo de trabalho específico para tratar do assunto. Em dezembro de 1981 a CEE anunciou uma nova política para o setor. Diversos signatários consideraram a nova situação semelhante em essência à anterior, mas a CEE argumentou que a nova política não poderia ser propriamente avaliada enquanto não fosse posta em prática. No final, a alternativa para os países produtores de açúcar foi solicitar novo processo de Consultas.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Ver BID (1983), para uma descrição mais detalhada.

Esse episódio ilustra dois dos pontos discutidos na última seção, ou seja, o poder diferenciado entre os diversos países membros e a necessidade de reforçar, ou introduzir, mecanismos que garantam uma continuidade ao processo de formulação e implementação das regras de comércio.<sup>10</sup>

Dado o caráter provisório da presente estrutura, a alternativa que se coloca aos membros do GATT é depender de negociações periódicas e de códigos específicos. Isso traz a discussão à referida assimetria entre os Códigos de Subsídios e Antidumping.

No período de 1980 a 1985 os processos de antidumping afetaram principalmente aqueles países nos quais esses mecanismos já haviam sido implantados. De acordo com Finger/Nogués, esses processos envolveram sobretudo países desenvolvidos<sup>11</sup>, ao mesmo tempo em que diversos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, sofreram ações antidumping, apesar de não haverem iniciado qualquer processo desse tipo.

A Tabela 1 a seguir mostra as ações antidumping contra o Brasil, de acordo com o país ou área comercial que iniciou a ação, no período entre julho de 1980 e junho de 1986.

Tabela 1  
BRASIL: Número de Casos Antidumping por País Importador  
1980 - 1986

PAÍS	AÇÕES INICIADAS	PENALIDADES EFETIVAS
Austrália	7	2
Canadá	7	6
CEE	10	5
EUA	21	6
TOTAL	45	19

Fonte: Secretariado do GATT, Semi-Annual Reports on AD Actions and CV Actions, vários números.

<sup>10</sup> Um dos maiores obstáculos para substituir o atual sistema de consulta por um processo permanente é a Constituição norte-americana: para que os EUA possam assumir compromissos, como o apoio a uma estrutura mais forte para o GATT a partir de negociações comerciais mais extensivas, o Congresso precisa delegar autorização de longo prazo (ou permanente) ao Executivo daquele país, o que não parece ter grandes probabilidades de ocorrer.

<sup>11</sup> De acordo com a Tabela 2, a seguir, de Finger/Nogués, todas as ações antidumping em 1980/85 foram iniciadas por oito países industrializados ou Uniões Aduaneiras (Austrália, EUA, CEE, Canadá, Suécia, Finlândia, Áustria e Espanha), sendo que quase a metade (43%) dos processos foram contra países pertencentes a este mesmo grupo.

Esse levantamento mostra que os EUA moveram o maior número de ações contra o Brasil no período. Sabe-se ainda que a maior parte dos casos (15) foram iniciados entre o final de 1982 e o começo de 1984, num período em que a promoção de exportações teve papel de destaque entre as prioridades da política econômica brasileira (ver, a respeito, Baumann/Moreira, 1987).

É importante ressaltar na Tabela 1 que, apesar da quantidade de ações iniciadas, apenas um número limitado resultou em penalidades efetivas.<sup>12</sup>

Embora vítima de um número elevado de ações, o Brasil não foi o principal alvo das ações antidumping entre julho de 1980 e junho de 1985, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2  
Os dez Países mais Sujeitos a Ações Antidumping  
1980 - 1985

Nº de Ordem	País e Número de Ações	
	INICIADAS	DEFINITIVAS
1	Japão (71)	Japão (58)
2	Estados Unidos (71)	Estados Unidos (39)
3	Alemanha Oc. (55)	Alemanha Oc. (22)
4	Coréia (38)	França (18)
5	Itália (36)	Canadá (17)
6	Espanha (36)	Brasil (15)
7	Brasil (36)	China (14)
8	França (32)	Itália (13)
9	Inglaterra (32)	Taiwan (12)
10	Checoslováquia (28)	Espanha (11)

Fonte: Secretariado do GATT, Semi-Annual Reports on AD Action and CV Actions, vários números

Além de possibilitar a comparação entre a quantidade de ações movidas contra o Brasil e contra outros países, a Tabela 2 ratifica a afirmação de que os casos de ações antidumping são mais intensos entre países industrializados.

Um cenário distinto transparece na análise dos casos de ações compensatórias (AC).

<sup>12</sup> Isto está coerente com o padrão geral: de acordo com o Secretariado do GATT, entre julho de 1980 e junho de 1985 foram iniciados um total de 757 casos antidumping, dos quais apenas 328 se converteram em penalidades definitivas.

No período de 1980 a 1985, 91% dos casos de AC foram iniciados por apenas dois países: Estados Unidos e Chile. Neste mesmo período apenas uma ação de AC foi iniciada contra o Chile. Quase todos os casos de AC (94%) dirigiram-se contra países que não iniciaram qualquer ação desse tipo<sup>13</sup>.

Isso sugere um cenário significativamente distinto da distribuição geográfica dos casos antidumping. À diferença daqueles, não há homogeneidade entre os países que iniciaram ações compensatórias, nem os processos iniciados afetaram aqueles que moveram esses processos. Em outras palavras, não existe relação direta entre as restrições ao comércio impostas por um país e as barreiras impostas por outro país, como sugerido pela teoria de equilíbrio do comércio internacional.

O Brasil ocupa um papel de destaque entre os países sujeitos a ações compensatórias, novamente à diferença dos casos antidumping. A Tabela 3 ilustra a frequência desses casos para os dez países mais afetados por essas ações entre julho de 1980 e junho de 1985.

Tabela 3  
Os Dez Países mais Afetados por Ações Compensatórias  
1980 - 1985

Nº DE ORDEM	PAÍS E NÚMERO DE CASOS	
	AÇÕES INICIADAS	AÇÕES DEFINITIVAS
1	Brasil (75)	México (13)
2	Espanha (33)	Espanha (11)
3	Argentina (31)	Brasil (7)
4	México (25)	Argentina (6)
5	Peru (22)	França (4)
6	França (17)	Índia (4)
7	África do Sul (16)	Peru (4)
8	Itália (14)	África do Sul (4)
9	Coréia (13)	Itália (3)
10	Alemanha Oc. (12)	Coréia (3)

Fonte: Secretariado do GATT, Semi-Annual Reports on AD Actions and CV Actions, vários números

Aos dados da Tabela 3 aplica-se a mesma comparação entre o número de ações iniciadas e o muito menor número de ações que efetivamente resultaram em penalidades.

É importante notar nessa Tabela que o Brasil se destacou no período como alvo principal de ações compensatórias iniciadas, superando em muito a Espanha, o segundo país mais afetado.

<sup>13</sup> Ver Finger/Nogués para uma descrição mais detalhada. Os casos iniciados pelo Chile concentraram-se no período entre julho de 1981 e março de 1983, pouco antes de aquele país duplicar sua alíquota tarifária uniforme e desvalorizar sua moeda.

Ressalta ainda a Tabela 3 a predominância de países em desenvolvimento entre os mais sujeitos a ações compensatórias, à diferença do que é indicado na Tabela 2, que sugere maior homogeneidade entre os países que iniciaram processos antidumping e aqueles afetados por estes processos.

Da mesma forma que nos processos antidumping, os Estados Unidos foram o país que apresentou o maior número de casos de ações compensatórias contra o Brasil - entre julho de 1980 e junho de 1986 -, e que vieram a se converter em ações definitivas, como mostra a Tabela 4.

Tabela 4  
Brasil: Número de Ações de Medidas Compensatórias por País Importado  
1980 - 1986

PAÍS	AÇÕES INICIADAS	AÇÕES DEFINITIVAS
Austrália	1	0
Canadá	1	1
Chile	52	0
CEE	5	2
EUA	21	6
TOTAL	80	9

Fonte: Secretariado do GATT, Semi-Annual Reports on AD Actions and CV Actions, vários números

Merece destaque, dos dados da Tabela 4, que o grande número de ações iniciadas pelo Chile não levou a qualquer medida concreta. A principal razão é que o Chile não adota medidas de ação compensatória como definidas pelo GATT, mas apenas eleva as tarifas sobre a importação dos produtos afetados.

Um outro aspecto a enfatizar nessas informações é que - à exceção do comportamento atípico do Chile - apenas a CEE e os EUA iniciaram um número significativo de processos de ações compensatórias contra o Brasil. Isso reflete, em parte, a própria distribuição geográfica das exportações brasileiras; mas pode-se ver aí também uma indicação de protecionismo, remetendo à discussão sobre as eventuais distorções setoriais na estrutura de proteção dos países desenvolvidos.

Essa discussão não é simples. Antes de se proceder à análise das evidências disponíveis, é interessante dar uma idéia de alguns aspectos controversos quanto à mensuração e às tendências da proteção.

Um enfoque analisa a estrutura das tarifas e de outras barreiras (quantificáveis) ao comércio com os países em desenvolvimento. Este enfoque tem, por sua vez, diversas variantes. Uma considera a estrutura de tarifas nominais adotada pelos países desenvolvidos e discute sua relação com a composição dos produtos provenientes dos países em desenvolvimento. O resultado frequentemente encontrado é que não apenas as alíquotas tarifárias são relativamente baixas e têm sido redu-



zidas nas sucessivas rodadas de negociações multilaterais, mas também que não há um vínculo claro entre a estrutura das tarifas e a origem geográfica dos produtos importados (ver, a respeito, Finger, 1974 e 1976).

Uma segunda variante leva também em consideração outras barreiras quantificáveis, como a intensidade de adoção de medidas antidumping, de ações compensatórias, de restrições na especificação técnica dos produtos e outras (Nogués/Olechowski/Winters, 1986). Outra variante tende ainda a considerar as medidas protecionistas não apenas em termos quantificáveis, mas, numa perspectiva mais abrangente, inclui uma avaliação normativa das regras de comércio: as novas formas de protecionismo vão além do previsto no âmbito do GATT, manifestando-se sobretudo em termos de restrições voluntárias negociadas (Yeats - 1979, Gard/Riedel - 1980).

Doutros enfoques enfatizam os tipos de produtos afetados por barreiras ao comércio, em vez de analisar a eventual existência de distorções contra países em desenvolvimento.

Seja como for, o aspecto relevante a explorar aqui - a provável postura do Brasil na próxima Rodada - não requer maiores detalhamentos da discussão sobre estruturas de proteção. Para os propósitos deste trabalho são suficientes algumas evidências disponíveis.

Em março de 1987, o Secretariado do GATT registrava 73 ações de medidas compensatórias e antidumping iniciadas contra o Brasil (42 pelos EUA, 15 pela CEE, 8 pelo Canadá e 8 pela Austrália). Essas ações envolvem produtos tão distintos quanto calçados, sucos de frutas cítricas, soja, artigos de couro, têxteis de algodão, produtos metálicos, produtos químicos e carne de frango congelada.

As evidências apresentadas acima sugerem que essas ações não se convertem necessariamente em medidas definitivas. Mas indicam que algumas áreas ainda persistem, mesmo depois de o Brasil haver adotado recentemente medidas na direção da liberalização do seu comércio externo: agilização do sistema de drawback para os exportadores; extensão do regime de drawback (embora ainda de forma limitada) a exportadores indiretos; eliminação do benefício do crédito-prêmio aos exportadores; redução do elemento de subsídio no financiamento de pré-embarque às exportações; eliminação das sobretaxas acrescentadas ao imposto de importação; redução da tarifa média para diversos produtos e do número de itens, como emissão de guia de importação; maior flexibilidade nas condições requeridas para o financiamento externo de produtos importados; liberalização dos programas de importação requeridos das empresas; aumento do grau de autonomia das agências da CACEX; e eliminação da exigência de financiamento externo como critério para aplicação da Lei do Similar Nacional.

Desse modo, qualquer análise sobre a provável posição brasileira na Rodada Uruguai deve levar em conta: a) as questões de ordem genérica discutidas na seção II; e b) os problemas setoriais específicos enfrentados recentemente pelo País.

Um setor com um longo registro de tratamento atípico no âmbito do GATT é a agricultura.

Um problema crítico para os países em desenvolvimento é a questão das restrições quantitativas e subsídios internos e a necessidade de fortalecer, no GATT, os mecanismos de fiscalização e de solução de disputas no caso de produtos primários. Como foi dito acima, o Painel de especialistas não tem hoje qualquer poder real para tornar efetivas suas próprias recomendações.

Além disso, e levando em consideração a importância das barreiras não-tarifárias e de outros tipos de intervenção, as negociações deveriam talvez se concentrar menos em fluxos de comércio e mais no processo de formação de preços no mercado interno: as influências da política macroeconômica nos mercados de produtos agrícolas têm se intensificado nos últimos anos, sobretudo através das variações da taxa de câmbio<sup>14</sup>.

O Brasil fez algumas concessões na Rodada-Tóquio, em sua maior parte em termos bilaterais, e sobretudo em relação aos EUA. Do lado europeu, os produtos protegidos pela Política Agrícola Comum representam uma parcela limitada das exportações brasileiras de produtos agrícolas para a CEE, e portanto o elemento de maior atrito tem sido a política, adotada pela CEE, de restituições fiscais na exportação de açúcar, que levou ao episódio de 1978 relatado acima.

As autoridades brasileiras em geral tendem a concordar com o fato de que os resultados das concessões bilaterais para os EUA foram em geral decepcionantes, tanto porque as negociações ocorreram de forma isolada, produto a produto (em lugar de se definirem medidas de alcance geral), quanto porque o volume de comércio afetado pelas concessões é relativamente pequeno.

Ao mesmo tempo, cabe mencionar que, de acordo com a seção 22 do U.S. Agricultural Act de 1933 as importações de certos produtos agrícolas são limitadas através de quotas ou taxas, para prevenir eventuais interferências nos programas de preços mínimos executados pelo Departamento de Agricultura. Permanecem em vigor restrições às importações de algodão e certos produtos desse material, amendoim, certos produtos lácteos e açúcar. Há evidências (IPEA/CEPAL, 1985) de que a política protecionista com relação ao açúcar adotada pelos EUA tem tido efeitos danosos sobre as exportações desse produto nos últimos anos.

<sup>14</sup>Ver, por exemplo, Valdés (1986): o aumento no valor do dólar em 1983/85 teve impacto significativo sobre a política de grãos adotada pela CEE.

No âmbito dos processos de solução de disputas no GATT, os EUA acusaram (1983) as exportações brasileiras de soja de serem fortemente subsidiadas, e, portanto, sujeitas a medidas compensatórias. No ano seguinte, os representantes brasileiros responderam com uma iniciativa semelhante, com base em relatórios de consultores internacionais que provaram ser as exportações de soja pelos EUA mais subsidiadas do que no caso brasileiro. O processo continua sem solução até o presente momento.

Outros produtos agrícolas envolvidos em conflitos comerciais bilaterais entre o Brasil e os EUA incluem fumo, produtos tropicais, sucos de frutas cítricas e outros.

Dada a experiência passada, a diversidade de políticas com relação a cada um dos produtos envolvidos e, acima de tudo, a precariedade dos mecanismos disponíveis para fiscalização e controle, é provável que os negociadores brasileiros pressionem novamente no sentido de negociações sobre o tema de fortalecimento do processo de solução de disputas no GATT.

Outra área sensível é a de produtos têxteis e de vestuário.

A institucionalização de restrições em bases multilaterais vem desde 1962, quando os Acordos de Curto e de Longo Prazos com relação ao Comércio Internacional de Produtos Têxteis de Algodão foram negociados. Mais recentemente (1974) esses Acordos foram substituídos pelo Acordo Multifibras, que foi renovado, em dezembro de 1986, para vigorar até 1991.

Há diversas evidências de que o nível de proteção contra produtos têxteis é elevado, em comparação com a maior parte dos outros produtos. Por um lado, os níveis de tarifa média ponderada para produtos têxteis e vestuário são (aos níveis posteriores à Rodada Tóquio) entre duas e três vezes maiores que as tarifas sobre o conjunto dos produtos manufaturados nos países da OCDE (Cable, 1986). Os níveis de proteção efetiva são ainda maiores que as tarifas nominais.

De outro lado, não se deve esquecer que esses níveis elevados de tarifas são puramente indicativos. Os esquemas de restrição voluntária às exportações estabelecidos sob o Acordo Multifibras é que constituem as barreiras realmente efetivas ao comércio. Essas dificuldades são agravadas ainda mais pelo fato de o Acordo não regulamentar o comércio entre os países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que estabelece tratamento diferenciado às exportações de grupos distintos de países signatários, bem como entre os países em desenvolvimento que são e os que não são signatários do Acordo.

Assim, é possível esperar que o setor de têxteis venha a constituir uma das áreas de conflito nas relações entre o Brasil e a CEE. Nos acordos bilaterais negociados com o Brasil no contexto do Acordo Multifibras, a CEE restringiu as provisões para flexibilidade a níveis aquém dos previstos no texto do Acordo, sobretudo no caso de artigos classificados no Grupo I (basicamente têxteis de algodão), que representam mais de 80% do valor das importações, pela CEE, de artigos ori-

giniários do Brasil e incluídos no Acordo Multifibras (ver, a respeito, IPEA/CEPAL, 1985b).

Os produtos têxteis são igualmente uma área de conflito potencial nas relações comerciais entre o Brasil e os EUA. As exportações de certos produtos têxteis de algodão do Brasil para aquele país têm sido submetidas a restrições desde 1963. O primeiro acordo bilateral entrou em vigor em 1970 e três acordos bilaterais subseqüentes foram assinados no âmbito do Acordo Multifibras. Há evidências de que desde 1982 o Brasil esgotou a quota permitida de importações de fios de algodão e as restrições à importação têm se constituído no principal empecilho ao aumento das exportações desses produtos para os Estados Unidos (IPEA/CEPAL, 1985a)<sup>15</sup>.

Como resultado dessas experiências, cabe esperar que tanto o Brasil quanto outros países em desenvolvimento venham a pressionar, na nova Rodada, por um protocolo relacionado ao Acordo Multifibras que ponha um fim aos termos dos arranjos atuais. Esta atitude encontra-se conforme com a Declaração de Punta Del Este, que estabelece que negociações na área de têxteis e vestuário devem objetivar a concepção de modalidades que permitem a integração deste setor no contexto do GATT, a partir de regras e disciplinas mais estritas.

Outro grupo de produtos exportáveis que deram margem a conflitos bilaterais é o de produtos de aço.

As exportações brasileiras de produtos de ferro e aço para a CEE são afetadas por pelo menos dois tipos de barreiras. A CEE estabeleceu um sistema de preços mínimos que os produtores na Comunidade são obrigados a cobrar por produtos de ferro e aço. Para impedir que fornecedores estrangeiros capturem uma parcela significativa do mercado interno via preços mais competitivos, o volume e os preços dos artigos importados são controlados por acordos de restrições voluntárias de exportações. Em 1985 o Brasil aceitou um acordo bilateral restritivo em troca da suspensão de medidas antidumping sobre perfis e chapas de aço.

Por outro lado, os produtos de ferro e aço estão igualmente entre os afetados pela reintrodução de tarifas sobre importação após 1983, como consequência de exclusões do Sistema Geral de Preferências (IPEA/CEPAL, 1985).

Nos Estados Unidos, a baixa competitividade da indústria siderúrgica tem contribuído para tornar o mercado interno daquele país particularmente atraente aos exportadores de diversos países. O temor de penetração no mercado interno tem, por sua vez, motivado um número crescente de investigações ligadas a processos de ações compensatórias e antidumping nos últimos anos.

<sup>15</sup> Embora para diversos outros artigos (camisas, luvas, tecidos estampados, suéteres, e outros) as importações provenientes do Brasil não tenham chegado a atingir os níveis previstos nos Acordos (Ver IPEA/CEPAL, 1985a), Tabela V.10, p. 114).

Os produtos brasileiros têm sido particularmente afetados: os produtos siderúrgicos sujeitos a processos para imposição de medidas compensatórias em 1984 representavam, em termos dos valores exportados em 1983, 69% do valor total das exportações de produtos siderúrgicos para os Estados Unidos (80% no caso de produtos manufaturados de aço)<sup>16</sup>. As negociações bilaterais sobre produtos de aço foram particularmente conflitantes em 1984, com o governo brasileiro inicialmente tentando trocar as acusações e processos referentes a práticas comerciais desleais por restrições voluntárias às exportações. Impuseram-se tributos sobre as exportações de certos artigos e anunciou-se um programa de três anos para controlar as exportações de produtos de aço para os Estados Unidos. No entanto, apenas em setembro, quando o presidente daquele país decidiu restringir as importações de produtos siderúrgicos a limites máximos como proporção do consumo interno, foi que os negociadores norte-americanos passaram a negociar acordos de restrição voluntária com os principais fornecedores estrangeiros.

Produtos de aço - ou, numa classificação mais abrangente, produtos metálicos - são uma das áreas mais sujeitas a conflitos no GATT. De acordo com a Tabela 5, a maior parte das ações antidumping em 1980/85 esteve vinculada a esses produtos e a produtos químicos.

Tabela 5  
Número de Medidas Antidumping por Categoria de Produto  
1980 - 1985

	AUSTRÁLIA	CANADÁ	CEE	ESTADOS UNIDOS	TOTAL
Produtos Agrícolas	2	-	1	9	12
Produtos Têxteis	4	-	2	9	15
Produtos Metálicos	11	45	7	48	111
Produtos Químicos	38	16	17	32	103
Outros	31	25	5	25	86
<b>TOTAL</b>	<b>86</b>	<b>86</b>	<b>32</b>	<b>123</b>	<b>327</b>

Fonte: Secretariado do GATT, Semi-Annual Reports on AD Actions and CV Actions, vários números

Esses dados são consistentes com as evidências de que as medidas antidumping referem-se principalmente ao comércio entre países industrializados: dois terços de todos os processos nesse período envolvem comércio de produtos metálicos e produtos químicos, que constituem o núcleo do fluxo de comércio entre os países membros da OCDE.

É importante notar que houve também alguns casos relacionados com o comércio de produtos agrícolas e têxteis. Isto é igualmente consistente com as evidências anteriores: reflete essencialmente a insatisfação com a Política Agrícola Comum da CEE, bem como com os aspectos

<sup>16</sup>Ver IPEA/CEPAL, 1985a, p. 92.

discriminatórios do Acordo Multifibras, que não regulamenta o comércio entre os países industrializados (exceto as exportações japonesas para os Estados Unidos) ao mesmo tempo em que dá tratamento diferenciado a grupos distintos de países em desenvolvimento, como discutido acima<sup>17</sup>.

Entre outros produtos manufaturados brasileiros afetados por medidas protecionistas nos principais mercados (EUA e CEE), merecem destaque: calçados em geral, carne processada, produtos químicos, produtos de couro e de madeira, preparos e sucos de frutas, e máquinas específicas.

Foge aos limites deste trabalho descrever o conjunto completo das medidas de proteção que afetam cada produto por país importador. Entretanto, fazem-se necessários, em relação a esses produtos, acordos mais específicos.

Dois temas centrais nas próximas negociações multilaterais são a necessidade de definições mais precisas de alguns termos e o aperfeiçoamento dos processos de solução de disputas, se a atual tendência na direção de um crescente bilateralismo nos acordos comerciais vier a ser substituída por concessões multilaterais e mecanismos de controle por parte dos parceiros comerciais, em conformidade com o espírito das regras originais do GATT.

Cabe lembrar, contudo, que negociações são a procura de uma posição de equilíbrio entre itens demandados e concessões possíveis. Até aqui discutimos alguns pontos que devem ser enfatizados pelos negociadores brasileiros na próxima Rodada. Resta considerar em termos gerais o que poderia ser ofertado para negociar, dadas as políticas comerciais adotadas atualmente.

<sup>17</sup>De acordo com o Secretariado do GATT, das 752 ações antidumping iniciadas pelos EUA, CEE, Austrália e Canadá em 1980/85, 64% afetaram países industriais, 20% foram contra países em desenvolvimento e 16% contra países da área socialista.

#### IV. AS REGRAS DO GATT E OS SUBSÍDIOS EXISTENTES: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os incentivos brasileiros às exportações foram reduzidos significativamente nos últimos anos. Baumann/Moreira (1987) estimaram que esses incentivos caíram, de um máximo de 69 cents por dólar de exportação em 1982, para aproximadamente 43 cents por dólar em 1985<sup>18</sup>. Isto certamente explica parte do desempenho das exportações de produtos manufaturados nesse período.

Esses dados, por um lado, refletem o conjunto dos principais incentivos, inclusive isenções fiscais e outros, que não podem ser classificados (mesmo por critérios do GATT) como subsídios. De outro lado, essa redução é largamente explicada pela eliminação do componente de subsídio de alguns incentivos. Isso envolve sobretudo a eliminação do crédito-prêmio e uma redução significativa do componente de subsídio nas linhas de financiamento de pré-embarque.

Como resultado, na atual estrutura de incentivos há relativamente poucos pontos que podem ser classificados em termos estritos como subsídio direto ao setor exportador. Entre outras razões, porque não é claro o que os membros do GATT entendem por subsídio, conforme demonstram as dificuldades em definir com precisão quando as medidas compensatórias são aplicáveis.

Além disso, o Brasil adotou recentemente diversas medidas liberalizantes, como descrito acima, e tem direcionado sua política comercial no sentido de desenvolver maior capacitação técnica, que permitirá a implantação plena dos Códigos Antidumping e de Subsídios, em substituição aos mecanismos de controle de preços de referência.

A definição de uma lista de produtos a serem negociados na próxima Rodada deve levar em consideração as medidas recentes na estrutura produtiva do País e suas necessidades futuras: as restrições às importações, juntamente com a maturação de diversos projetos de insumos básicos no início dos anos 80, provocaram um processo de substituição de importações em diversos setores.

Ainda, deve-se também atentar para os ganhos obtidos por diversos parceiros comerciais no período recente pela redução das alíquotas tarifárias, para que se possam avaliar as possibilidades de concessões futuras. Por exemplo, a análise das decisões tomadas pela CPA (Comissão de Política Aduaneira) no período compreendido entre 1980 e 1986 mostra uma relativa concentração setorial: aproximadamente 36% do número de processos que envolveram alterações de alíquotas tarifárias afetaram produtos químicos (inclusive produtos farmacêuticos e fertilizantes). A maior parte desses casos foi de reduções tarifárias que beneficiaram importações provenientes dos Estados Unidos.

<sup>18</sup>E presumivelmente um nível semelhante, se não menor, em 1986/87; o que sugere a existência de outros fatores explicativos para o crescimento das exportações nesses dois últimos anos.

Parece evidente que o esforço dos países em desenvolvimento nas negociações multilaterais está diretamente vinculado à solução de questões mais abrangentes, como as condições para o serviço da dívida externa. Isso envolve mudanças nos procedimentos do GATT, no sentido de maior integração com outros organismos internacionais, bem como de possibilitar a adoção, por parte dos países em desenvolvimento, de medidas de política comercial com base em dificuldades de balanço de pagamentos.

No que se refere à posição brasileira, deveria ser reconhecido que as medidas de política interna avançaram significativamente no sentido de reduzir o componente de subsídio dado às exportações e, portanto, o espaço para práticas desleais de comércio. Deve ser reconhecido ademais que o País tem adotado diversas medidas de racionalização e liberalização de sua política comercial. Isto não quer dizer que não haja margem para modificações posteriores. O ponto a ser enfatizado é apenas de que as práticas comerciais distorcivas são hoje bem menos presentes do que, por exemplo, no início desta década, quando um número considerável de ações de medidas compensatórias foi iniciado contra o Brasil.

Como consequência, o Brasil tem hoje menos a ofertar em termos de política comercial do que, por exemplo, em 1982, quando foi assinada a primeira declaração estabelecendo o início das negociações multilaterais. Além disso, a margem para concessões é limitada pelas negociações relativas ao serviço da dívida externa. A permanecer a situação atual, parece evidente que a necessidade de gerar superávits comerciais crescentes não é consistente com a prática generalizada do protecionismo. Isso nos leva de volta à solução imediata dos grandes temas envolvidos.

As negociações na próxima Rodada serão necessariamente bem mais complexas do que em Rodadas anteriores. Os princípios do GATT estão, eles próprios, sendo colocados em xeque. O que transparece com alguma clareza da análise das perspectivas da Rodada Uruguai é que qualquer que seja o resultado das pressões exercidas pelos países industrializados para a discussão dos chamados "novos temas" (regulamentação dos fluxos internacionais de serviços, propriedade intelectual, etc.), e qualquer que venha a ser a solução obtida com relação aos aspectos institucionais (como a capacidade do GATT em fazer valer, a nível nacional, as decisões multilaterais), a experiência sugere que os países em desenvolvimento deveriam pressionar os países membros do GATT no sentido de uma solução de temas há muito não resolvidos e que afetam a adoção dos princípios do GATT. A agenda das negociações deve necessariamente incluir elementos distorcivos, como a Política Agrícola Comum da CEE, o Acordo Multifibras, as restrições voluntárias às exportações, as condições para ações de emergência na importação de produtos específicos, a elevação de tarifas e os critérios arbitrários de graduação no Sistema Geral de Preferências, bem como a discriminação nos esquemas de tratamento preferencial e na adoção de medidas compensatórias.



Parece evidente que o esforço dos países em desenvolvimento nas negociações multilaterais está diretamente vinculado à solução de questões mais abrangentes, como as condições para o serviço da dívida externa. Isso envolve mudanças nos procedimentos do GATT, no sentido de maior integração com outros organismos internacionais, bem como de possibilitar a adoção, por parte dos países em desenvolvimento, de medidas de política comercial com base em dificuldades de balanço de pagamentos.

No que se refere à posição brasileira, deveria ser reconhecido que as medidas de política interna avançaram significativamente no sentido de reduzir o componente de subsídio dado às exportações e, portanto, o espaço para práticas desleais de comércio. Deve ser reconhecido ademais que o País tem adotado diversas medidas de racionalização e liberalização de sua política comercial. Isto não quer dizer que não haja margem para modificações posteriores. O ponto a ser enfatizado é apenas de que as práticas comerciais distorcivas são hoje bem menos presentes do que, por exemplo, no início desta década, quando um número considerável de ações de medidas compensatórias foi iniciado contra o Brasil.

Como consequência, o Brasil tem hoje menos a ofertar em termos de política comercial do que, por exemplo, em 1982, quando foi assinada a primeira declaração estabelecendo o início das negociações multilaterais. Além disso, a margem para concessões é limitada pelas negociações relativas ao serviço da dívida externa. A permanecer a situação atual, parece evidente que a necessidade de gerar superávits comerciais crescentes não é consistente com a prática generalizada do protecionismo. Isso nos leva de volta à solução imediata dos grandes temas envolvidos.

As negociações na próxima Rodada serão necessariamente bem mais complexas do que em Rodadas anteriores. Os princípios do GATT estão, eles próprios, sendo colocados em xeque. O que transparece com alguma clareza da análise das perspectivas da Rodada Uruguai é que qualquer que seja o resultado das pressões exercidas pelos países industrializados para a discussão dos chamados "novos temas" (regulamentação dos fluxos internacionais de serviços, propriedade intelectual, etc.), e qualquer que venha a ser a solução obtida com relação aos aspectos institucionais (como a capacidade do GATT em fazer valer, a nível nacional, as decisões multilaterais), a experiência sugere que os países em desenvolvimento deveriam pressionar os países membros do GATT no sentido de uma solução de temas há muito não resolvidos e que afetam a adoção dos princípios do GATT. A agenda das negociações deve necessariamente incluir elementos distorcivos, como a Política Agrícola Comum da CEE, o Acordo Multifibras, as restrições voluntárias às exportações, as condições para ações de emergência na importação de produtos específicos, a elevação de tarifas e os critérios arbitrários de gradação no Sistema Geral de Preferências, bem como a discriminação nos esquemas de tratamento preferencial e na adoção de medidas compensatórias.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BARROS, Sebastião do Rego.- O GATT de Havana a Punta Del Este. Discurso na Associação Comercial do Rio de Janeiro, nov. 1986.
2. BAUMANN, Renato & MOREIRA, Heloiza C.- Os Incentivos às Exportações Brasileiras de Produtos Manufaturados: 1969/85. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 17 (2): 471-470, ago. 1987.
3. BID-Banco Interamericano de Desenvolvimento.- El Gatt y la Regulación del Comercio Internacional de Productos Basicos; Proyecto 282. Washington, oct. 1983.
4. CABLE, Vicent.- Textiles and Clothing in a New Trade Round. In: WORLD BANK CONFERENCE ON THE ROLE AND INTERESTS OF THE DEVELOPING COUNTRIES IN THE MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS, Bangkok, oct.-nov. 1986. Mimeo.
5. FINGER, J. Michael.- GATT tariff Concessions and the Exports of Developing Countries: United States Concessions at the Dillon Round. Economic Journal, London, 84 (335): 566-75, sep. 1974.
6. FINGER, J. Michael.- Effects of the Kennedy Round Tariff Concessions on the Exports of Developing Countries. Economic Journal, London, 86 (341): 87-95, mar. 1976.
7. FINGER, J. Michael & Nogués, Julio.- International Control of Subsidies and Countervailing Duties. In: WORLD BANK CONFERENCE ON THE ROLE AND INTERESTS OF THE DEVELOPING COUNTRIES IN THE MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS, Bangkok, oct.-nov. 1986. Mimeo.
8. GARD, Linda & RIEDEL, James.- Safeguard Protection of Industry in Developed Countries: Assessment of the Implications for Developing Countries. Weltwirtschaftliches Archiv, Tubingen, 116 (3): 471-492, 1980.
9. IPEA/CEPAL.- Relações Comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos. Brasília, 1985a.

10. IPEA/CEPAL.- *Protecionismo das Comunidades Europeias Contra as Exportações Brasileiras*. Brasília, 1985b.
11. MACIEL, George A.- *O Brasil e o Gatt*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. Mimeo.
12. NOGUÉS, Julio J.; OLECHOWSKI, Andrzej & WINTERS, L.Alan.- *The Extent of Nontariff Barriers to Industrial Countries' Imports*. *The World Bank Economic Review*, Washington, 1 (1): 181-99, sep. 1986.
13. VALDÉS, Albert.- *Agriculture in the Uruguay Round: Developing Country Interests*. In: *WORLD BANK CONFERENCE ON THE ROLE AND INTERESTS OF THE DEVELOPING COUNTRIES IN THE MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS*, Bangkok, oct.-nov. 1986. Mimeo.
14. YEATS, Alexander.- *Trade Barriers Facing Developing Countries*. London, Macmillan, 1979.